

revista valenciana
d'estudis autonòmics

2017 | nº 62

Redacció i administració:

Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.
Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.
Passeig Albereda, 16. 46010 València
Tl. 96 192 23 44.
E-mail: rvea@gva.es

Distribució i subscripció:

Llibreria de la Generalitat (LliG)
C. Navellos, 8. 46003 València
Tl. 96 392 60 80. Fax 96 391 32 73

Producció:

Tórculo Comunicación Gráfica, S. A.

ISSN: 0213-2206

Dipòsit legal: V-1172-1996

Nota de redacció: La revista no es fa responsable ni compartix necessàriament les opinions expressades pels autors, que les formulen davall la seua exclusiva responsabilitat.

Estudis

Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda Joaquín Tornos Mas	19
Estado de bienestar y sostenibilidad financiera en las Comunidades Autónomas Luis Alfonso Martínez Giner	53
Una agenda valenciana de transformació social: un nou model social valencià F. Xavier Uceda Maza	89
El modelo social autonómico del constitucionalismo de mercado: cuando la garantía de la igualdad real se sustituye por la del coste de financiación Ainhoa Lasa López	123
La inspección administrativa de servicios sociales y la protección de los derechos de los vulnerables Alba Nogueira López	151
La protecció del medi natural; l'evolució del concepte i la motivació del benestar Fernando de Rojas Martínez-Parets	171
Claves de un nuevo pacto de estado para la transformación social Ana Marrades	189
L'educació valenciana en l'estat de benestar Vicent Moreno i Baixauli i Sandra Serrano i Mira	219
Big data, investigación en salud y protección de datos personales. ¿Un falso debate? Ricard Martínez Martínez	

Jurisprudència

	235
La influencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la configuración de la acción concertada en los servicios sociales Luis Manent Alonso	283

Estado de bienestar y sostenibilidad financiera en las Comunidades Autónomas

Texto de:
Luis Alfonso Martínez Giner
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Alicante

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO DE BIENESTAR Y GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO. 1. Configuración del denominado Estado de bienestar: el factor demográfico. 2. Gasto Público Autonómico y estabilidad presupuestaria de la Hacienda Autonómica. III. SOSTENIBILIDAD Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. IV.- CONCLUSIONES.

I. Introducción

Una de las aportaciones jurídicas de nuestra Constitución Española de 1978 fue la configuración del Estado social recogido en el artículo 1.1¹. En este sentido la necesidad de asegurar unas condiciones y necesidades colectivas mínimas, se ha plasmado en el desarrollo de una conciencia social que permita mantener y financiar unas necesidades públicas que garanticen un determinado bienestar social de la población. La configuración territorial y el reparto competencial previsto en la Constitución Española² ha motivado que buena parte de la responsabilidad en el gasto de esas necesidades públicas que garantizan el bienestar social y

1. Art. 1.1 CE 1978: «España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

2. Artículo 148 y 149 Constitución Española.

hacen presente el Estado social, recaiga en las Comunidades Autónomas³. Esa distribución y asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas ha provocado la descentralización económico-financiera del gasto público derivado del Estado del bienestar en las Comunidades Autónomas, referido a algunos servicios públicos fundamentales como por ejemplo, sanidad, educación y servicios sociales⁴.

Resulta evidente constatar que uno de los grandes retos de las Administraciones Públicas en la actualidad, pero también en los próximos años, es el de asegurar la sostenibilidad del Estado de bienestar en un contexto económico y social desfavorable⁵.

La financiación del denominado Estado de bienestar ha estado influenciada en los últimos tiempos por dos variables muy diferentes que han condicionado el desarrollo de las políticas sociales por parte de las Administraciones Públicas encargadas de su gestión. La primera de ellas tiene que ver con un elemento socio-demográfico que viene influyendo de manera decisiva en el gasto social. Me refiero a la pirámide poblacional y al índice de envejecimiento de la población. Como veremos, asistimos a un proceso de claro envejecimiento de la población, provocado por el aumento de la esperanza de vida y el paulatino estancamiento de la natalidad. Esta circunstancia combinada provoca que el denominado índice de dependencia, esto es el número de personas que requieren de una asistencia social más o menos intensa por parte de los poderes públicos, vaya aumentando de manera continuada. Este hecho se traduce en un aumento en el gasto sanitario y en el denominado gasto en servicios sociales.

Por otro lado, el segundo factor que influye claramente en la financiación del gasto social de las Comunidades Autónomas ha sido la crisis econó-

3. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ/LÓPEZ DEL PASO/RUEDA LÓPEZ: «Un análisis comparado del gasto público autonómico», en *Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de las Autonomías*, nº 10, pág. 241.

4. LÓPEZ DÍAZ, A.: «Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, n 61, 2016, págs. 63 y ss. Siguiendo a este autor, se ha puesto de manifiesto que «la distribución funcional del gasto público por Administraciones pone claramente de relieve el reparto competencial de nuestro sector público. La Administración Central tiene encomendados básicamente la prestación de servicios público tradicionales (defensa, servicio exterior y seguridad ciudadana y administración de justicia de ámbito nacional) (...) así como el servicio de la deuda pública. Las Administraciones territoriales tienen una amplia presencia en la oferta de bienes y servicios más próximos al ciudadano. En concreto, el 60% del gasto de las Comunidades Autónomas corresponde a los servicios de educación y sanidad y algo más del 12% a servicios económicos, fundamentalmente infraestructuras del transporte y agricultura...» (GIL RUIZ-ESPARZA/IGLESIAS QUINTANA: «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, 2007, pág. 197).

5. DE LA FUENTE, A.: «Estado de bienestar y Estado autonómico», *Instituto de Análisis Económico*, CSIC, noviembre de 2009, pág. 1.

mica y las dificultades de financiación provocadas por la crisis financiera, lo cual ha afectado de manera evidente en el cumplimiento de las obligaciones públicas de las Administraciones Públicas, señaladamente de las Comunidades Autónomas, en lo referente a las necesidades que configuran el Estado de Bienestar. En este sentido las medidas impulsadas por el legislador para la eficaz implementación del principio de sostenibilidad financiera y para permitir la financiación de los servicios públicos esenciales de las Comunidades Autónomas⁶ han constituido y constituyen un elemento nuclear para el correcto funcionamiento de los mismos y para el bienestar de los ciudadanos⁷. Estas medidas inicialmente planteadas en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LO 2/2012, de 27 de abril), prevén la creación de mecanismos de financiación extraordinarios para las Administraciones autonómicas y locales condicionados al sometimiento de un plan de ajuste que garantice la observancia de los objetivos de estabilidad y deuda pública⁸. Estas circunstancias han motivado que la liquidez de las Comunidades Autónomas en los últimos tiempos se haya resentido, lo cual ha generado problemas a la hora de cumplir con las obligaciones públicas válidamente contraídas por las Administraciones Públicas e igualmente válidamente exigibles. Las reglas fiscales adoptadas por el legislador, y en buena medida derivadas de las instancias de la Unión Europea, han tratado de incidir en los problemas derivados de un déficit excesivo o de un volumen muy elevado de deuda pública, limitando los efectos de la consecuencia de tal situación pero no de la causa de la misma. Medidas como la implementación de los límites derivados de la estabilidad presupuestaria o de la sostenibilidad financiera o incluso la determinación de un período medio de pago a los proveedores, han intentado atajar parte del problema, si bien no han incidido en la causa que los genera. La verdadera sostenibilidad del Estado de bienestar autonómico pasa por profundizar en el concepto patrimonial de Hacienda Social en el que la corresponsabilidad en los

6. Fundamentalmente los mecanismos de financiación del Estado del bienestar de las Comunidades Autónomas se recogen en el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

7. NAVARRO FAURE, A.: «La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y la Hacienda autonómica social», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n.º 61, 2016, pág. 93.

8. RUIZ ALMENDRAL/ CUENCA, A.: «Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución», en *Cuadernos de Información Económica*, n.º 241, 2014, pág. 40.

ingresos y en los gastos⁹ constituye un elemento inescindible a la propia autonomía política de las Comunidades Autónomas.

Esta idea nos permite profundizar en un elemento esencial sobre el que ya nos pronunciamos¹⁰ y que no es otro que el del efecto que debe producir la estabilidad presupuestaria y los mecanismos de sostenibilidad financiera en una mejor redistribución de la renta y en la propia justicia en el gasto público. Estos mecanismos deberían servir, en mi opinión, para llevar a cabo una mejor elección de las necesidades públicas a satisfacer fortaleciendo así la justicia del gasto. Las limitaciones en el gasto público deben hacer más fuerte la asignación equitativa de los recursos públicos tanto en la elección como en la prioridad de ejecución de las necesidades públicas. Los instrumentos de financiación que permiten mejorar la liquidez de las Administraciones Públicas para atender esas necesidades públicas de gasto social deben igualmente ahondar en una mayor justicia en el gasto. La justicia redistributiva no sólo debe estar presente en el ingreso sino que cada vez más su medio de desarrollo más habitual deberá ser en el gasto. En todo caso, resulta en mi opinión incuestionable que no se puede deslindar una cosa de la otra.

Con todas estas premisas abordamos este trabajo en el que tratamos de conocer los mecanismos de financiación derivados de la sostenibilidad financiera que han permitido sostener en los últimos tiempos el denominado Estado de bienestar en las Comunidades Autónomas, esto es, la atención de un conjunto de necesidades colectivas que se consideran esenciales para el normal desarrollo del ciudadano.

II. Estado de bienestar y gasto público autonómico

Como hemos mencionado, uno de los retos fundamentales en los próximos años a los que se enfrenta nuestra sociedad y en particular las Haciendas de las Administraciones Públicas es asegurar la sostenibilidad del Estado de bienestar, esto es del conjunto de necesidades públicas colectivas que asegurar la satisfacción mínima que se requiere en un Estado social. En este sentido, las Comunidades Autónomas son un actor esencial en este punto al tener asignadas las competencias correspondientes vinculadas a este sector de las necesidades públicas. Es por ello que el análisis de los elementos configuradores y condicionantes del

9. NAVARRO FAURE, A.: «La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y la Hacienda autonómica social», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, ob. Cit. pág. 88.

10. MARTÍNEZ GINER, L.A.: «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria», en *Cívitas, Revista Española de Derecho Financiero*, n° 115, 2002.

Estado del bienestar y del Gasto público autonómico será un elemento fundamental para conocer la sostenibilidad financiera del mismo en el contexto actual. Como veremos, en todo caso, y como responsable último, el Estado tratará de asegurar la viabilidad financiera de las Comunidades Autónomas para que puedan afrontar los gastos necesarios para cumplir con su cometido.

1. Configuración del denominado Estado de bienestar: el factor demográfico.

El conjunto de necesidades que configuran el Estado del bienestar se concreta esencialmente en el sistema de protección social, que incluye las necesidades de sanidad, educación, pensiones y dependencia o servicios sociales. De todas ellas, el aspecto referente a las pensiones quedaría excluido del ámbito autonómico, puesto que constituye una competencia exclusiva del Estado. Es por ello por lo que el gasto público autonómico relativo a la sanidad, servicios sociales y educación conforma un núcleo en el que inciden de manera indudable, por el elevado volumen que se genera, aspectos derivados de la propia demografía y aspectos derivados de la crisis económica y sostenibilidad financiera.

En este punto, creemos que puede ayudar a entender la dimensión del gasto público autonómico que incide en estas necesidades públicas esenciales, la visualización del problema derivado de la propia evolución demográfica en la Comunidad Valenciana.

Un primer dato que puede ser relevante tiene que ver con la evolución de la esperanza de vida en la Comunidad Valenciana. En la tabla adjunta puede observarse en primer lugar que la esperanza de vida en este territorio es elevada, por encima de los 80 años lo cual la coloca en el tramo más alto de países con esperanza de vida según datos de la OMS en 2015. Además podemos observar que en los últimos cinco años se ha producido un ligero incremento de la esperanza de vida, si bien podemos concluir que se trata de una esperanza de vida estable y con pequeñas fluctuaciones al alza.

Tabla 1. Esperanza de vida al nacimiento. Comunidad Valenciana

Año	Esperanza de vida
2011	81.80
2012	81.89
2013	82.41
2014	82.46
2015	82.27

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana

Este dato resulta relevante desde el momento en que una parte sustancial del gasto autonómico vinculado al Estado de bienestar viene determinado por el gasto sanitario o farmacéutico en el que indudablemente la edad de la población constituye un elemento que lo condiciona. Una población con una esperanza de vida elevada sugiere una atención sanitaria pública que atienda las necesidades propias de tal situación. Un elemento vinculado a la esperanza de vida lo constituye el denominado índice de envejecimiento de la población. Este índice hace referencia al porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 de años a 1 de enero de cada año. Es decir, este índice expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños.

Tabla 2. Índice de envejecimiento en la Comunidad Valenciana

Año	Índice de envejecimiento %
2012	106,46
2013	108,53
2014	111,61
2015	114,05
2016	115,84

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana

Observando estos datos podemos constatar que se produce un claro aumento del índice de envejecimiento de la población en la Comunidad Valenciana, lo cual indica que el número de personas mayores en relación con los menores de 16 años aumenta proporcionalmente. Los factores de ello pueden venir relacionados con el descenso de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida, lo cual hace que nuestra población esté cada vez más envejecida; al menos según los datos analizados en el año 2016 por cada 100 menores de 16 años habría 115,84 mayores de 65 años. De nuevo este dato, tiene una incidencia clara en el gasto autonómico desde el momento en que la atención a un conjunto de población más envejecida condiciona el destino de los recursos públicos. Como corolario de todo ello, resulta interesante utilizar un dato que puede resumir la incidencia de la demografía en el gasto autonómico vinculado al Estado de Bienestar. Me estoy refiriendo a la tasa de dependencia, que hace referencia al porcentaje de población que requiere, por causa de su edad, de una mayor atención pública para satisfacer sus necesidades básicas. En concreto la tasa de dependencia mide el porcentaje de pobla-

ción menor de 16 años y mayor de 64 frente al resto de la población de entre 16-64 años.

Tabla 3. Tasa de dependencia en la Comunidad Valenciana

Año	Tasa de dependencia
2012	50,09
2013	51,18
2014	52,42
2015	53,30
2016	53,87

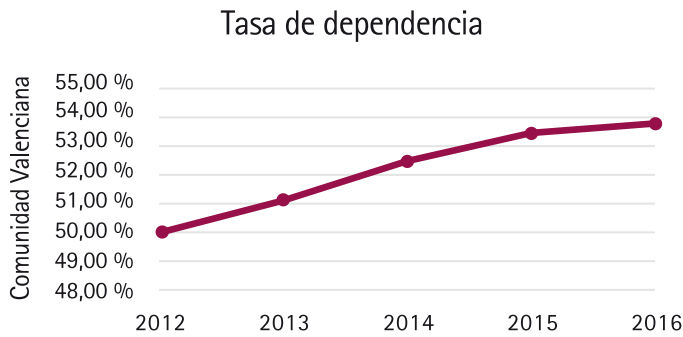
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana

Este dato resulta especialmente relevante para constatar el progresivo aumento durante los últimos cinco años de situaciones demográficas que sociológicamente se califican de dependencia, lo cual tiene un reflejo en el gasto público autonómico y en su financiación. Ese impacto puede concretarse en dos circunstancias, por un lado, el aumento de las situaciones de dependencia, tal y como han sido definidas, generará un aumento de las necesidades públicas conectadas a las mismas, que han de ser satisfechas por las Administraciones Públicas, señaladamente por la Administración Autonómica. Me estoy refiriendo esencialmente a las necesidades de educación en niveles no universitarios (población menor de 16 años) y a las necesidades sanitarias y de protección social (población mayor de 64 años). El hecho de que más de la mitad de la población en la Comunidad Valenciana se encuentre en la franja de edad de las personas menores de 16 años y mayores de 64 años es un dato que condiciona de manera evidente el gasto público autonómico.

La segunda consecuencia que se deriva de este dato es que la carga de financiar los servicios públicos anejos a tales necesidades recaerá sobre una parte cada vez más pequeña de la población¹¹, lo cual pone de manifiesto un problema para la sostenibilidad de las finanzas públicas y por extensión del Estado de bienestar durante los próximos años. La tendencia progresiva de la tasa de dependencia en la Comunidad Valenciana así lo demuestra.

11. DE LA FUENTE, A.: «Estado de bienestar y Estado autonómico», *Instituto de Análisis Económico*, CSIC, noviembre de 2009, pág. 2.

Tabla 4. Evolución tasa dependencia Comunidad Valenciana (2012-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana

Si bien el porcentaje de población menor de 16 años durante los últimos cinco años se ha mantenido en la Comunidad Valenciana, con un ligero incremento, parece incuestionable constatar que el porcentaje de población mayor de 64 años ha aumentado de forma clara en lógica consonancia con el aumento de la esperanza de vida en la Comunidad Valenciana. Este panorama demográfico resulta de ineludible planteamiento para valorar el efecto que este factor despliega en el gasto público autonómico. Si bien no puede considerarse como el único argumento explicativo de la evolución del gasto público autonómico, sí creo que constituye un elemento esencial en la configuración funcional del gasto que conforma el denominado Estado de Bienestar.

2. Gasto Público Autonómico y estabilidad presupuestaria de la Hacienda Autonómica

Como hemos comentado, la configuración territorial del Estado y el reparto competencial ha motivado que buena parte de las necesidades vinculadas al Estado de bienestar, en los términos que hemos comentado, sean satisfechas por las Comunidades Autónomas. Además éstas están sujetas a las reglas presupuestarias derivadas del modelo de estabilidad presupuestaria que viene establecido en nuestro ordenamiento jurídico. El principio de estabilidad presupuestaria ha sido reconocido con rango constitucional en el artículo 135 CE siendo exigencia de adecuación de las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. Este principio desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, constituye un elemento esencial sobre el que debe valorarse la sostenibilidad del Estado del bienestar en las Comunidades Autónomas.

El principio de estabilidad presupuestaria «ha recorrido un zigzagante camino que le ha llevado desde el dogma del pensamiento liberal de la Hacienda clásica, a principio olvidado y en crisis en las corrientes del pensamiento económico intervencionista de la Hacienda funcional, a finalmente su resurgimiento en las leyes de estabilidad presupuestaria y en la reforma constitucional posteriormente¹²».

El punto de partida de la estabilidad presupuestaria lo encontramos en el marco de la Unión Europea para las políticas presupuestarias. En particular el fundamento jurídico primario del Pacto de estabilidad y crecimiento de la UE se encuentra en el artículo 126 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, referente al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y en el Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Hay que señalar que la reforma que se produjo en el año 2011 para reforzar la supervisión de la política económica de los Estados de la Unión Europea y consolidar el mecanismo preventivo de supervisión fiscal supuso una modificación del Pacto de estabilidad y crecimiento en la que se endureció el pilar correctivo-sancionador para los Estados miembros que no ajustaran su comportamiento fiscal a la senda de reducción de déficit y endeudamiento marcada por la Unión Europea¹³.

El artículo 126 TFUE establece que «1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.

2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

- a. si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia (...)
- b. si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados».

En este sentido el Protocolo 12 aplicable al procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo establece que «Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea serán: 3% en lo referente a la propor-

12. NAVARRO FAURE, A.: «La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y la Hacienda autonómica social», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, ob. Cit. pág. 109.

13. Subdirección General de Economía Internacional: «El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea», Boletín Económico del ICE, n.º 3022, 2012, pág. 4.

ción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado; y 60% en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado».

Esta previsión ha sido trasladada a nuestro texto constitucional a través de la reforma del artículo 135 en cuyo apartado 2 se establece que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Además este límite máximo de déficit estructural para el Estado y las CCAA será fijado por una ley orgánica en relación con su producto interior bruto¹⁴. La Ley Orgánica 2/2012 de 7 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ha fijado ese déficit estructural permitido en un 0.4% del PIB¹⁵.

Por otro lado el artículo 135.3 CE remite al volumen máximo autorizado de deuda pública en relación con el PIB establecido en la normativa europea, concretando este extremo el artículo 13 de la mencionada Ley Orgánica 2/2012 de 7 de abril. Así, se establece que el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite será objeto de distribución de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

De esta forma resulta evidente que la Hacienda autonómica se encuentra obligada al cumplimiento de las exigencias del pacto de estabilidad y crecimiento en relación con los límites máximos de déficit público y deuda pública.

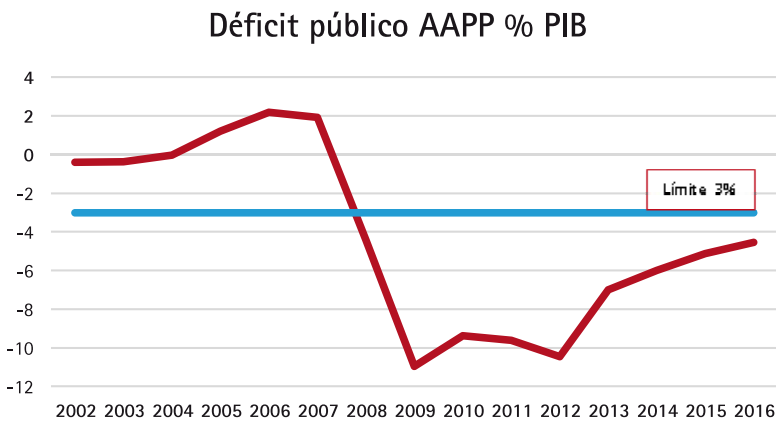
14. LÓPEZ DÍAZ, A.: «La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España», *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 157, 2013, pág. 49 El déficit estructural es el que existiría si la economía siguiera fielmente la senda de crecimiento potencial y operase a pleno rendimiento, de modo que los ingresos tributarios recaudados serían los máximos posibles, teniendo en cuenta la legislación aplicable; al mismo tiempo el gasto público se situaría en su nivel normal de acuerdo con la capacidad operativa del sector público. (SÁNCHEZ GARCÍA, N.: «Déficit y deuda en la Constitución», *Auditoría pública*, nº 64, 2014, pág. 127).

15. Artículo 11 LO 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: «Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior».

En este sentido resulta interesante analizar la incidencia de las reglas fiscales sobre las Comunidades Autónomas considerando los objetivos de déficit y deuda establecidos por el Consejo de Ministros y la realidad de los datos referidos a tales indicadores.

En este sentido, puede apreciarse la evolución que ha tenido en el conjunto de las Administraciones Públicas el déficit público en España.

Tabla 5. Déficit público Administraciones Públicas.



Puede apreciarse claramente una evolución negativa a partir del año 2008 que se mantiene en los siguientes años, si bien puede observarse una clara tendencia hacia la consecución del déficit límite del 3%. Esa tendencia viene motivada por la adopción de diferentes medidas correctoras en la vertiente del gasto y del ingreso que tienen su reflejo en los objetivos de déficit que el Consejo de ministros de España ha establecido para los próximos años¹⁶.

¹⁶. Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2016, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el periodo 2017-2019 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2017.

Tabla 6. Objetivos de déficit conjunto Administraciones Públicas

Año	Objetivo %
2016	-4,6%
2017	-3,1%
2018	-2,2%
2019	-1,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

La tendencia de reducción del déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas se concreta en los objetivos de déficit aprobados por el Consejo de Ministros. No obstante, resulta interesante analizar esta cuestión en el nivel de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta que los objetivos de déficit público para éstas fijados por el Gobierno son mucho más restrictivos. Posiblemente la exigencia de una mayor contención de gasto para las Comunidades Autónomas, viene motivada por los datos que éstas han mostrado en los últimos años –tal y como observaremos–, siendo uno de los sectores administrativos más observados y criticados desde la óptica del déficit público.

Tabla 7. Objetivos de déficit CCAA

Año	Objetivo %
2016	-0.7%
2017	-0.6%
2018	-0.3%
2019	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Estos objetivos de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico contrastan con los datos reales sobre déficit público autonómico en los que se puede apreciar una evolución claramente a la baja en los últimos años.

Tabla 8. Déficit público % PIB de las Comunidades Autónomas (2011-2015)

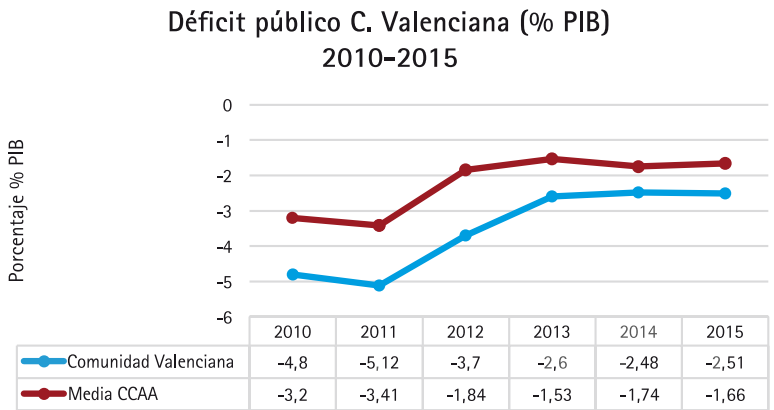
Comunidad Autónoma	2011	2012	2013	2014	2015
Andalucía	-3,49%	-2,07%	-1,55%	-1,35%	-1,13%
Aragón	-2,67%	-1,46%	-1,80%	-1,81%	-2,13%
Asturias	-3,66%	-1,01%	-1,05%	-1,27%	-1,53%
Cantabria	-3,66%	-1,52%	-0,99%	-1,65%	-1,38%
Castilla León	-2,6%	-1,39%	-1,09%	-1,12%	-1,33%
Castilla La Mancha	-8,11%	-1,54%	-2,04%	-1,8%	-1,67%
Canarias	-1,53%	-1,11%	-1,10%	-0,93%	-0,54%
Cataluña	-4,12%	-2,23%	-1,96%	-2,75%	-2,70%
Extremadura	-4,81%	-1,03%	-0,92%	-2,51%	-2,64%
Galicia	-2,22%	-1,28%	-1,1%	-1%	-0,57%
Baleares	-4,26%	-1,84%	-1,3%	-1,74%	-1,52%
Madrid	-1,94%	-1,06%	-1,01%	-1,38%	-1,36%
Murcia	-4,68%	-3,18%	-2,3%	-2,74%	-2,52%
Navarra	-2,58%	-1,73%	-1,57%	-0,85%	-1,28%
País Vasco	-2,72%	-1,46%	-1,08%	-1,01%	-0,69%
La Rioja	-1,46%	-1,16%	-1,04%	-1,26%	-1,13%
Comunidad Valenciana	-5,12%	-3,7%	-2,6%	-2,48%	-2,51%
TOTAL CCAA	-3,41%	-1,84%	-1,53%	-1,74%	-1,66%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como puede apreciarse las Comunidades Autónomas en su conjunto y en particular la Comunidad Valenciana se han movido en los últimos años en unas cifras de déficit muy por encima de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La tendencia en el ciclo 2011-2015 es claramente hacia la reducción del déficit público de manera lenta pero sostenida en el tiempo, lo cual es un claro ejemplo de la tendencia económica a nivel general que incide igualmente en las Comunidades Autónomas.

En todo caso, debe observarse que los datos de déficit de la Comunidad Valenciana han estado en todo momento por encima de la media de las Comunidades Autónomas, lo cual puede explicar en buena medida el destino de los distintos fondos de financiación de la sostenibilidad de la Hacienda autonómica hacia la Comunidad Valenciana, como luego veremos.

Tabla 9. Evolución déficit público Comunidad Valenciana. Comparativa con media Comunidades Autónomas



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los últimos datos sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de las Comunidades Autónomas en el año 2016 confirman la tendencia descrita y aunque la desviación media total de las Comunidades Autónomas sobre el objetivo de estabilidad es mínima, lo cierto es que siguen habiendo algunas Comunidades Autónomas en las que esa desviación es todavía bastante relevante, incluso acercándose a un punto porcentual sobre el PIB regional.

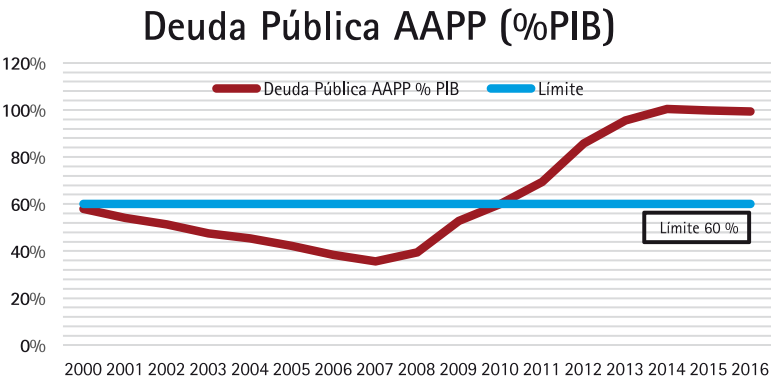
Tabla 10. Déficit público 2016 de las Comunidades Autónomas y desviación sobre el objetivo de estabilidad 2016

Comunidad Autónoma	Déficit 2016 (% PIB)	Objetivo estabilidad	Desviación
Andalucía	-0.65	-0.7	0.1
Aragón	-1.08	-0.7	-0.4
Asturias	-0.49	-0.7	0.2
Cantabria	-1.47	-0.7	-0.8
Castilla León	-0.62	-0.7	0.1
Castilla La Mancha	-0.72	-0.7	0.0
Canarias	-0.33	-0.7	0.4
Cataluña	-0.93	-0.7	-0.2
Extremadura	-1.61	-0.7	-0.9
Galicia	-0.54	-0.7	0.2
Baleares	-0.41	-0.7	0.3
Madrid	-0.63	-0.7	0.1
Murcia	-1.62	-0.7	-0.9
Navarra	-0.67	-0.7	0.0
País Vasco	-0.71	-0.7	0.0
La Rioja	-0.52	-0.7	0.2
Comunidad Valenciana	-1.53	-0.7	-0.8
TOTAL CC.AA	-0.82	-0.7	-0.1

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Algo similar ocurre con el nivel de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Hay que señalar que la evolución en los últimos años del nivel de deuda pública de las Administraciones Públicas en España es claramente al alza, muy por encima del límite del 60%PIB fijado por la normativa de referencia. Puede apreciarse en el siguiente gráfico que el aumento vertiginoso de la deuda pública se produce a partir del año 2007, creciendo de manera rápida y sostenida hasta el año 2014 en el que se puede apreciar una tendencia hacia la moderación e incluso hacia la reducción.

Tabla 11. Deuda Pública Administraciones Públicas España (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Esta preocupación por el aumento de la deuda pública española se ha traducido en la fijación de unos objetivos máximos de deuda pública por parte de la autoridad española que tratan de aproximar la realidad a las exigencias que marca el Programa de estabilidad y crecimiento de la UE.

Tabla 12. Objetivos de deuda pública conjunto de Administraciones Públicas

Año	Objetivo %
2016	99.4%
2017	99%
2018	97.7%
2019	95.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Como se puede apreciar los objetivos de reducción de la deuda pública no son muy ambiciosos, antes al contrario, la reducción que se plantea es lenta y progresiva pasando a una reducción de 4 puntos porcentuales del PIB en un periodo de 3 años y siguiendo estando muy por encima del límite del 60% PIB establecido por la normativa de referencia. No obstante en el caso de los objetivos de deuda pública para las Comunidades Autónomas debe observarse que la reducción es aún más pausada, dado que la parte más relevante de la deuda pública tiene origen estatal.

Tabla 13. Objetivos de deuda pública CCAA

Año	Objetivo %
2016	24.4%
2017	24.1%
2018	23.6%
2019	22.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Como puede observarse la reducción del objetivo de deuda pública en el ámbito de las Comunidades Autónomas se concreta en algo más de 2 puntos porcentuales del PIB en los mismos tres años que hemos analizado anteriormente para el conjunto de las Administraciones Públicas. Ello tiene la lógica explicación del mayor nivel de endeudamiento público llevado a cabo, históricamente, por la Administración del Estado. En todo caso debe recordarse que estos objetivos de deuda pública autonómica siguen estando muy por encima de la distribución del límite máximo de endeudamiento asignado a las Comunidades Autónomas, que según la Ley Orgánica 2/2012 de 7 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es del 13% del PIB.

Del mismo modo, los objetivos de deuda pública establecidos por el Gobierno distan aún mucho de los datos reales de incidencia de la deuda pública sobre las Comunidades Autónomas.

Tabla 14. Deuda pública CCAA Protocolo déficit excesivo (% PIB)

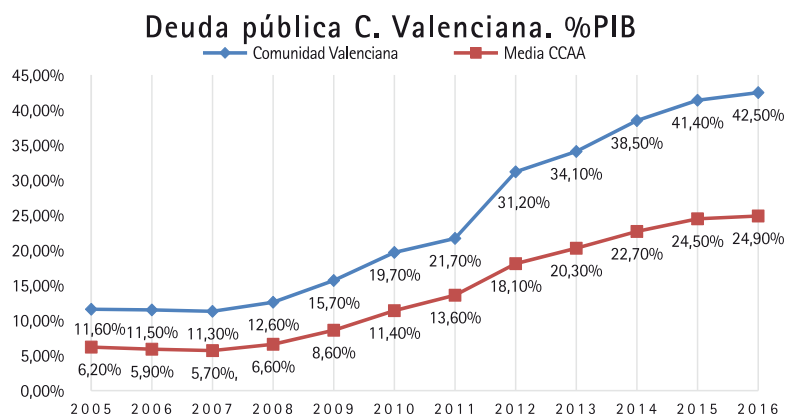
Comunidad Autónoma	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	10,2%	15,1%	17,8%	21,2%	22%	22,5%
Aragón	10%	14,2%	16,5%	18,4%	20,6%	21,6%
Asturias	9,6%	12,5%	14,8%	16,9%	17,6%	18,9%
Cantabria	10,3%	16,7%	18,5%	20,3%	21,9%	23%
Castilla León	10,5%	14,8%	16,4%	18%	19,7%	20,4%
Castilla La Mancha	17,8%	27,2%	31%	36%	36,3%	37%
Canarias	9,1%	11,8%	13,4%	15,2%	16,3%	16%
Cataluña	22%	26,8%	30,1%	32,8%	35,6%	35,4%
Extremadura	11,5%	14,4%	15,7%	18%	20,7%	22,9%
Galicia	12,7%	15,4%	17,2%	18,5%	18,6%	18,7%

Comunidad Autónoma	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baleares	18,3%	23,9%	27%	29,7%	30,6%	30,1%
Madrid	8,2%	10,7%	11,9%	13%	14,1%	14,4%
Murcia	10,3%	17,4%	20,9%	25,7%	27,6%	29,1%
Navarra	13,4%	16,2%	17,9%	17,9%	18%	18,2%
País Vasco	8,6%	11,4%	13,2%	13,9%	14,3%	14,5%
La Rioja	11,4%	13,6%	15,2%	17%	18,2%	18,5%
Comunidad Valenciana	21,7%	31,2%	34,1%	38,5%	41,4%	42,5%
TOTAL CCAA	13.6%	18.1%	20.3%	22.7%	24.2%	24.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Como puede observarse, en el ámbito de las Comunidades Autónomas no se aprecia una reducción del endeudamiento público. Antes al contrario en la última serie analizada se constata un aumento continuado del nivel de deuda pública en los entes autonómicos. Únicamente las Comunidades Autónomas de Canarias y Baleares han reducido en el año 2016 sus niveles de deuda pública en relación con el año anterior, si bien esa reducción es testimonial en relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, considerando además los valores de partida en el año 2015 de cada una de ellas. Por lo tanto, al contrario que el otro indicador analizado –el déficit público–, se constata que el porcentaje de deuda pública autonómica sobre su PIB sigue aumentando, en clara contraposición con los objetivos de deuda pública autonómica de los últimos tiempos que siguen una tendencia de minoración.

Además puede constatar que las cifras de este indicador referidas a la Comunidad Valenciana son históricamente superiores a la media de las Comunidades Autónomas desde el año 2005. Los datos de los últimos años muestran que la brecha entre la Comunidad Valenciana y la media de las Comunidades Autónomas, en relación con el porcentaje de deuda pública, se va aumentando: la diferencia es cada vez mayor, llegando a los 18 puntos porcentuales en el año 2016. Estos datos son acordes a los referidos al nivel de déficit público autonómico en relación con la Comunidad Valenciana, lo cual traduce la mayor necesidad de acudir a este recurso extraordinario que es la deuda pública para intentar ajustar las cifras de déficit público.

Tabla 15. Deuda Pública Comunidad Valenciana y media Comunidades Autónomas. (2005-2016)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Los últimos datos referidos al año 2016 muestran la desviación del objetivo de deuda pública frente a los datos reales de la deuda pública de cada Comunidad Autónoma. En realidad se puede apreciar que los objetivos de deuda pública establecidos por acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2016 aún están lejos de alcanzarse por la mayoría de las Comunidades Autónomas, confirmando la tendencia al alza en los últimos años del nivel de endeudamiento público. En el caso de la Comunidad Valenciana, la desviación sobre el objetivo de deuda es especialmente destacable, ya no sólo en términos relativos sino en términos absolutos.

Tabla 16. Deuda pública 2016 de las Comunidades Autónomas y desviación sobre el objetivo de Deuda pública, año 2016.

Comunidad Autónoma	Deuda Pública (%PIB) 2016	Objetivo deuda	Desviación
Andalucía	22,5%	22.1%	0.4%
Aragón	21,6%	20.7%	0.9%
Asturias	18,9%	18.4%	0.5%
Cantabria	23%	22.7%	0.3%
Castilla León	20,4%	19.8%	0.6%
Castilla La Mancha	37%	35.6%	1.4%
Canarias	16%	16.2%	-0.8%
Cataluña	35,4%	35.2%	0.2%
Extremadura	22,9%	20.6%	2.3%
Galicia	18,7%	19%	-0.3%
Baleares	30,1%	30.6%	-0.5%

Comunidad Autónoma	Deuda Pública (%PIB) 2016	Objetivo deuda	Desviación
Madrid	14,4%	14.2%	0.2%
Murcia	29,1%	27.3%	1.8%
Navarra	18,2%	18.3%	-0.1%
País Vasco	14,5%	14.6%	-0.1%
La Rioja	18,5%	18.3%	0.2%
Comunidad Valenciana	42,5%	40.8%	1.7%
TOTAL CC.AA	24.9%	24.4%	0.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

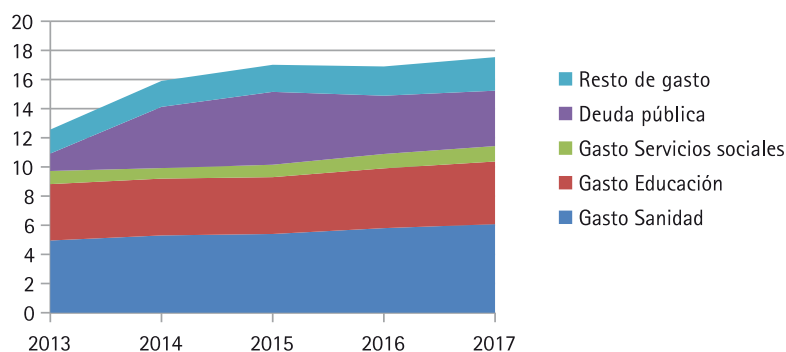
Estos datos demuestran, tal y como se ha dicho, que existen riesgos muy altos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio plazo para la Comunidad Valenciana que presenta una dinámica levemente favorable, aunque no lo suficiente como para alcanzar el límite de deuda del 13% del PIB antes de 2014, dado un nivel de partida superior al 40% del PIB en 2016¹⁷. Todo ello pone de manifiesto que las Comunidades Autónomas son unos actores –no secundarios– en el cumplimiento de las exigencias de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. La descentralización y el reparto competencial no impiden que las Comunidades Autónomas no sólo hayan de sujetarse a las reglas fiscales sino que tienen un cierto protagonismo en las desviaciones sobre las mismas. Ahora bien, como ha puesto de manifiesto LOPEZ DÍAZ,¹⁸ no cabe establecer una relación directa entre descentralización y déficit y deuda de los entes públicos. Más bien la relación sería inversa, a mayor descentralización menos crisis de las cuentas públicas¹⁸. Aún compartiendo esta tesis, ello no impide afirmar que el cumplimiento de los objetivos de deuda y déficit de las Comunidades Autónomas, aún dista de ser conseguido. En este contexto, resulta interesante resaltar la incidencia del gasto público social conformador de lo que hemos dado en denominar el Estado de bienestar, en el volumen de gasto de las Comunidades Autónomas, y señaladamente en la Comunidad Valenciana.

17. Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal: *Informe sobre los Presupuestos de las Administraciones Públicas para 2017. Comunidad Valenciana*. Pág. 5.

18. LÓPEZ DÍAZ, A.: «Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, n 61, 2016, pág. 80.

Tabla 17. Gasto funcional Comunidad Valenciana (2013-2017)

Clasificación funcional Gasto Comunidad Valenciana (millones de €)



Fuente elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como puede observarse la distribución funcional del Gasto público en la Comunidad Valenciana en los últimos años muestra la relevancia prevalente de la atención a las necesidades públicas esenciales que conforman el bienestar de la población. Se puede apreciar una importante franja de gasto en sanidad que se ha mantenido estable en los últimos años, con un ligero incremento al final de la serie, y al mismo tiempo podemos apreciar un gasto público en educación de un montante considerable que igualmente mantiene su cuantía, incrementándose ligeramente en los últimos tiempos. El denominado gasto social o en servicios sociales presenta una cuantía limitada aunque sigue la misma evolución que en los casos anteriores. Podemos constatar que el gasto autonómico en sanidad sigue siendo la parte más importante desde el punto de vista funcional del importe total de los Presupuestos autonómicos y señaladamente del Presupuesto de la Comunidad Valenciana.

Tabla 18. Gasto Presupuestos Comunidad Valenciana 2017 y variación

Comunidad valenciana	Presupuesto 2017 (miles €)	Tasa variación 2017/2016
Sanidad	6.072.586,12	3%
Educación	4.394.327,37	5%
Seguridad y Protección Social	1.066.276,07	6.7%
Deuda pública	3.833.264,28	-5.5%
Resto de funciones	2.358.264,24	16.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Estos datos ponen de manifiesto la importancia del denominado gasto social en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y señaladamente en la Comunidad Valenciana. La evolución de tales gastos, en consonancia con la estructura demográfica y la tasa de dependencia en la Comunidad Valenciana, es al alza; esto es, se produce un incremento en los créditos presupuestarios destinados a la satisfacción de tales necesidades públicas.

III. Sostenibilidad y mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas

De acuerdo con la situación descrita, resulta esencial determinar cuáles han sido los mecanismos de financiación que se han utilizado esencialmente para atender las necesidades públicas que conforman el denominado gasto social en las Comunidades Autónomas. Estos mecanismos extraordinarios de financiación tenían como finalidad primordial la de promover la recuperación económica y la de contribuir a la creación de riqueza y empleo.

Esencialmente podemos agrupar el conjunto de medidas extraordinarias de financiación en dos grandes grupos. En primer lugar nos encontramos con el mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de servicios de las Comunidades Autónomas; mecanismo que se estructuró en tres fases sucesivas para atender el pago de obligaciones pendientes mediante operaciones de crédito. En segundo lugar, el legislador aprobó un conjunto de medidas que complementando el mecanismo extraordinario de pago a proveedores, trataba de instrumentar mecanismos de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas con la finalidad de atender los vencimientos de deuda así como para obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa, si bien garantizando el último destino de esa financiación al pago a proveedores. Analizando brevemente cada uno de estos dos grupos de medidas, puede señalarse que fue el Acuerdo 6/2012 de 6 de marzo del Consejo de Política Fiscal y Financiera el que fijó las líneas generales del mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las

Comunidades Autónomas¹⁹. Con esta primera medida, «se desea que se instrumente, de manera inmediata, un mecanismo de carácter extraordinario que facilite a las Comunidades Autónomas cancelar, mediante una operación de crédito, las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2012, pendientes de pago con sus proveedores, todo ello complementado con la debida condicionalidad fiscal»

El acceso a este mecanismo extraordinario de financiación estaba sujeto a condicionalidad fiscal, por lo que la Comunidad Autónoma que deseara acceder al mecanismo previsto en el Acuerdo había de contar con un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Las Comunidades Autónomas se comprometían a remitir, antes del 30 de abril, un plan de ajuste al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuya duración había de comprender el período de amortización previsto para la operación de endeudamiento derivada de este mecanismo. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas remitiría su informe sobre condicionalidad fiscal en el plazo máximo de 15 días hábiles a contar desde la recepción en el mismo de la documentación solicitada a la Comunidad Autónoma

Los proveedores que figuren en la relación prevista y los que tengan derecho al cobro de podrían voluntariamente hacerlo efectivo mediante presentación al cobro en las entidades de crédito. El abono a favor del proveedor conllevaba la extinción de la deuda contraída por la Comunidad Autónoma con el mismo por el principal, los intereses, costas judiciales y cualesquiera otros gastos accesorios.

Asimismo, las Comunidades Autónomas que desearan acogerse a este mecanismo habían de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una solicitud de endeudamiento por el importe total del crédito transmitido por sus proveedores a las entidades de crédito.

Sobre la base de estas actuaciones, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas eleva al Consejo de Ministros un expediente de auto-

19. Resolución de 13 de abril de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas (BOE de 14 de abril). Según este Acuerdo serán objeto de atención las obligaciones pendientes de pago que reúnan ciertos requisitos: ser vencidas, liquidas y exigibles. Si las obligaciones pendientes de pago estuvieran pendientes de aplicar a presupuesto, deberán aplicarse al presupuesto vigente para 2012; Que la recepción, en el registro administrativo de la Comunidad Autónoma, de la correspondiente factura, factura rectificativa en su caso, o solicitud de pago equivalente haya tenido lugar antes del 1 de enero de 2012; Que se trate de contratos incluidos en el ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; Se excluyen las obligaciones contraídas por las Comunidades Autónomas con otras Comunidades, con la Administración General del Estado o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes, la Administración de las Entidades Locales o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes, y con la Seguridad Social.

rización del endeudamiento adicional derivado de este mecanismo en los términos previstos en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en materia de endeudamiento.

El Decreto Ley 4/2013, de 2 de febrero de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo supuso una segunda fase del mecanismo de pago a proveedores, caracterizada por una ampliación del ámbito subjetivo de los proveedores beneficiados de este instrumento, así como por una extensión del ámbito de deudas pendientes anteriores a 2012, que con esta norma permitiría atender a determinadas figuras contractuales que en la primera fase de este instrumento no habían tenido cabida²⁰.

La tercera y última fase de este mecanismo de pago a proveedores tuvo lugar con el Real Decreto 8/2013, de 28 de junio, de medida urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a las entidades locales. Mediante esta norma nuevamente se amplía tanto el ámbito subjetivo como objetivo de aplicación y se establecen las especialidades del procedimiento necesarias con el objetivo de ayudar a las Comunidades Autónomas a reducir su deuda comercial acumulada y que puedan estar en mejores condiciones de cumplir con las nuevas reformas estructurales de control de la deuda comercial. Por primera vez podrán ser incluidas las obligaciones adquiridas por las Universidades públicas de las Comunidades Autónomas, así como aquellas derivadas de indemnizaciones por expropiaciones reconocidas en sentencia judicial firme, las transferencias de las Comunidades Autónomas a Entidades Locales derivadas de alguna de las relaciones jurídicas previstas en el Real Decreto-ley, o las transferencias a instituciones sin ánimo de lucro²¹.

Todas estas tres fases de este instrumento de financiación perseguían eliminar o reducir al máximo el conjunto de deuda comercial existente a cargo de las Comunidades Autónomas.

El segundo gran bloque de medidas extraordinarias trata de fortalecer la liquidez de las Comunidades Autónomas, mediante la obtención de financiación y el acceso a mercados financieros. La primera medida se instrumentó mediante el Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. Esta norma crea un mecanismo de apoyo a la liquidez a las Comunidades Autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permitía atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria. Se instrumentó, por lo

20. Artículo 29 del Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero.

21. Artículo 12 del Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio.

tanto, el Fondo de Liquidez Autonómica que operó durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014²².

En el momento presente los mecanismos de financiación para fomentar la liquidez se regulan por el Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. «El objetivo de este real decreto-ley, por tanto, es doble. Por una parte pone en marcha nuevos mecanismos que permitan compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones, priorizar la atención del gasto social, seguir ayudando a las Administraciones con mayores dificultades de financiación e impulsar a las que han conseguido superarlas, y por otra parte se simplifica y reduce el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, mejorando la eficiencia de su gestión. Entre los nuevos mecanismos que se crean, la atención al gasto social ocupa un lugar prioritario. Contar con financiación suficiente para el gasto social supone una garantía decisiva para la adecuada prestación de servicios públicos esenciales, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales, pilares básicos de un Estado social y democrático de Derecho²³». Tal y como se dice en la exposición de motivos, el gasto social es un elemento esencial en la configuración de los nuevos mecanismos de liquidez de las Comunidades Autónomas: «Con el objetivo de profundizar en las garantías del gasto social, no sólo se adoptan medidas coyunturales que ayuden a las Comunidades Autónomas a cancelar su deuda pendiente a 31 de diciembre de 2014 derivada de convenios suscritos con Entidades Locales en materia de gasto social y de otras transferencias en dicha materia, como la creación de un nuevo mecanismo de apoyo a la liquidez, el Fondo social, sino que también se establece un conjunto de reformas estructurales que permitan a futuro que los servicios educativos, sanitarios y relativos a los servicios sociales que prestan las Entidades Locales, como Administración más próxima al ciudadano, cuenten con la adecuada financiación».

Con todo ello se crea el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas que tiene la consideración de mecanismo adicional de financiación tal y como recoge la Disposición Adicional primera de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas dispone de cuatro compartimentos con características y condiciones propias: Fa-

22. El Fondo de Liquidez Autonómico –FLA– (durante 2012, 2013 y 2014) se configura como un mecanismo de apoyo a la liquidez de las CCAA. Se trata de un mecanismo temporal y voluntario destinado a financiar vencimientos de deuda así como el resto del endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

23. Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre.

cilidad Financiera²⁴, Fondo de liquidez autonómica, con efectos desde 1 de enero de 2015²⁵, Fondo social²⁶ y Fondo en liquidación para la financiación de los pagos a los proveedores de Comunidades Autónomas. Tomando como referencia el Informe sobre los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podemos señalar que las cifras globales referidas a los importes abonados directamente a los proveedores de las Comunidades Autónomas entre los años 2012-2015, han aumentado de manera constante en relación con los fondos de liquidez y los fondos de financiación de las Comunidades Autónomas.

Tabla 19. Resumen importe fondos de financiación de Comunidad Valenciana y total CCAA (2012-2015) (miles de euros)

	Fondo liquidez autonómica			Fondo Financiación CCAA (FLA, FF y FS)	TOTAL Fondos financiación CCAA
	2012	2013	2014	2015	
Comunidad Valenciana	1.153.032,69	1.151.662,36	2.787.131,00	4.525.449,75	9.617.275,79
Total CCAA	6.297.418,67	7.250.695,99	12.081.653,66	17.330.794,74	42.960.563,03

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Puede apreciarse la tendencia al alza del recurso a los fondos de financiación autonómica desde el año 2012, pudiendo afirmarse que el peso que la Comunidad Valenciana tiene en el destino de tales fondos es muy relevante, a la vista de los datos señalados. Según la finalidad del gasto abonado por tales mecanismos de financiación, puede afirmarse que en el conjunto de las Comunidades Autónomas, el 75,5% de las facturas abonadas se han destinado a lo que podríamos denominar gasto social o necesidades públicas esenciales, lo

24. El compartimento Facilidad Financiera está destinado a las Comunidades Autónomas que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y cuyo periodo medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. Su ámbito objetivo es similar al del fondo de liquidez autonómica, pero no le aplica la condicionalidad fiscal.

25. Fondo de Liquidez Autonómico, sucesor del anterior FLA para atender vencimientos de valores, préstamos, financiación del déficit, de liquidaciones negativas del sistema de financiación y otras necesidades aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sujeto a condicionalidad fiscal.

26. Fondo Social: destinado a financiar a Comunidades Autónomas las obligaciones pendientes de pago vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014, derivadas de convenios suscritos en materia social entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como otras transferencias en materia de gasto social.

cual incluiría el gasto en sanidad, educación y servicios sociales. De entre todos ellos, un 65% del total del importe de tales mecanismos se ha destinado a gasto sanitario.

Tabla 20. Finalidad de gasto abonada por mecanismos de financiación (%)

Comunidades Autónomas	Sanidad	Educación	Servicios Sociales	Resto
Comunidad Valenciana	60.4%	7.7%	6.3%	25.5%
Total CCAA	65%	4.9%	5.8%	24.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

En el caso de la Comunidad Valenciana, el total del gasto social financiado con tales mecanismos de financiación se eleva al 74%, destacando el destino al gasto sanitario que alcanzaría un 60.4%. Una primera consideración permitiría afirmar que la parte más relevante del gasto atendido mediante tales mecanismos es el gasto sanitario.

Desglosando esta información en relación con los diferentes mecanismos de financiación, analizaremos la distribución del montante económico del mecanismo de pago a proveedores entre las diferentes Comunidades Autónomas y el destino funcional que tal importe se ha dado según la finalidad del gasto atendido. Igual procederemos para analizar la financiación procedente del Fondo de liquidez autonómica (FLA, 2012-2014) y el fondo de financiación a Comunidades Autónomas (2015), analizando en particular el Fondo social.

En relación con el mecanismo de pago a proveedores, podemos señalar que en sus diferentes fases la Comunidad Valenciana ha sido la que ha recibido el mayor importe de entre todas las Comunidades Autónomas, llegando a percibir un total de 7.519 millones €.

Tabla 21. Importe asignado del mecanismo de pago a proveedores a Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

La finalidad del gasto atendido por este mecanismo de pago a proveedores muestra que la mayor parte del mismo se refiere al gasto en sanidad, tanto en referencia a la Comunidad Valenciana como al conjunto de las Comunidades Autónomas.

Tabla 22. Finalidad de gasto abonada por mecanismos de financiación pago a proveedores

Comunidades Autónomas	Sanidad	Educación	Servicios Sociales	Resto
Comunidad Valenciana	54.0%	2%	1.7%	42.3%
Total CCAA	61.6%	2%	2.3%	34.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

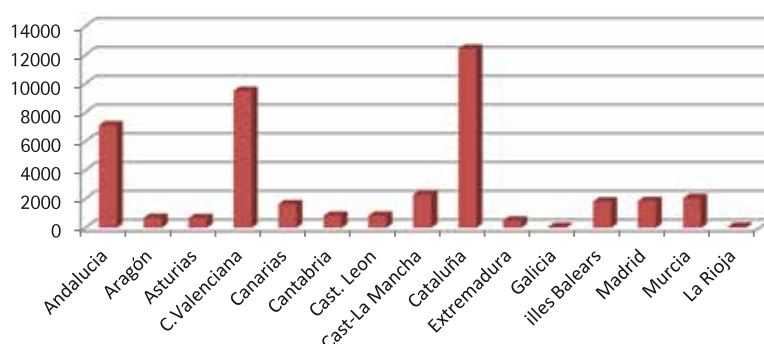
Esta tendencia se ha manifestado igualmente en relación con el Fondo de financiación a Comunidades Autónomas. En este sentido podemos distinguir el mecanismo del FLA y Facilidad financiera por un lado y el fondo social por otro.

Analizando las cifras globales del FLA y Facilidad Financiera, debemos recordar la diferente configuración en los años 2012-2014 frente a la reforma que entró en vigor en 2015 que reestructuró tales fondos, podemos señalar que la Comunidad Valenciana es la segunda Comunidad Autónoma que mayo importe de la dotación ha recibido, sólo por detrás de Cataluña. Además debe señalarse que una de las finalidades de estos

fondos era la de obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria, lo cual permitía tender tanto el pago de interés de la deuda, como el pago preferente a proveedores y a determinadas categorías de gasto consideradas prioritarias.

Tabla 23. Importe asignado del Fondo Liquidez Autonómica (FLA) y Facilidad Financiera a Comunidades Autónomas (millones de €)

Cifras globales FLA y Facilidad Financiera (millones de €)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

La tendencia al uso de tal mecanismo a la finalidad de gasto social, y en particular al gasto sanitario se vuelve a confirmar, destinando en más de un 60% a la satisfacción de necesidades públicas vinculadas con la salud.

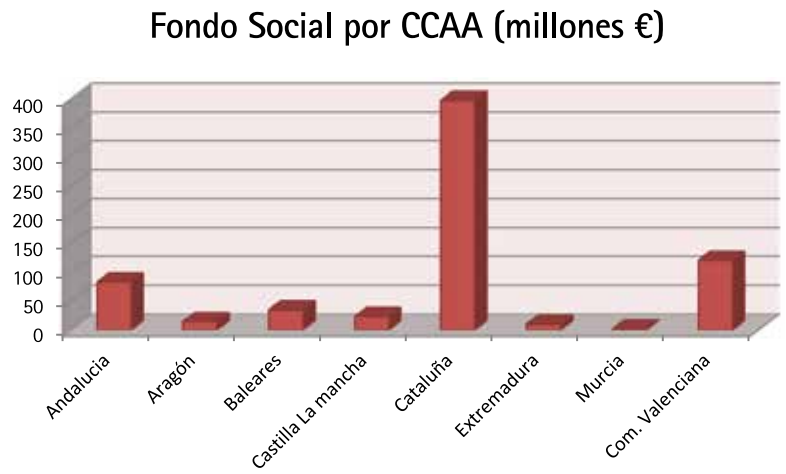
Tabla 24. Finalidad de gasto abonada por el FLA y Facilidad Financiera (%)

Comunidades Autónomas	Sanidad	Educación	Servicios Sociales	Resto
Comunidad Valenciana	66.2%	12.1%	9.2%	12.5%
Total CCAA	68.2%	6.8%	7.4%	17.6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

En relación con el Fondo Social, los datos de distribución de los 684 millones de euros asignados por la Comisión Delegado del Gobierno para asuntos económicos, muestran que la Comunidad valenciana es, con diferencia, la segunda Comunidad de destino de los mismos, debiendo considerar el destino de los mismos.

Tabla 25. Importe asignado del Fondo Social a Comunidades Autónomas (millones de €)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Finalmente en cuanto a la finalidad del gasto según la clasificación funcional de los gastos atendidos podemos ver que, por su propia naturaleza los gastos vinculados a Servicios sociales constituyen la parte esencial del destino de las asignaciones de tal Fondo social, siendo los gastos derivados de educación los que son atendidos en segundo término por importancia.

Tabla 26. Finalidad de gasto abonada por el Fondo Social

Comunidades Autónomas	Sanidad	Educación	Servicios Sociales	Fomento del empleo
Comunidad Valenciana	4.82%	24.53%	65.71%	4.94%
Total CCAA	15,65%	15.9%	64.72%	3.73%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Hacienda y AAPP.

Finalmente, puede señalarse como otra medida de apoyo a la financiación, aunque en mi opinión es más una medida de control que otra cosa, la consistente en la aplicación del principio de prudencia financiera a las Comunidades Autónomas. El artículo 5 del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, señala que las Comunidades Autónomas adheridas a algunos de los compartimentos del Fondo de financiación de Comunidades Autónomas deberán someterse a las condiciones de prudencia fijadas por la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Este principio-exigencia responde a la necesidad de que los mecanismos de financiación

cumplan unas mínimas garantías de transparencia en la información y prudencia financiera. Se trata de un marco normativo de condiciones financieras al que deben adaptarse todas las operaciones que suscriban las entidades sometidas a este principio, en el que se fija un límite de coste máximo de las operaciones de endeudamiento, así como limitaciones y prohibiciones de endeudamiento.

IV. Conclusiones

A la luz del análisis realizado, podemos llegar al convencimiento de algunas conclusiones. En primer lugar, la configuración constitucional del Estado social recogido en el artículo 1.1 y la necesidad de asegurar algunas necesidades colectivas mínimas, ha supuesto una configuración territorial y un reparto competencial constitucional que ha motivado que buena parte de la responsabilidad en el gasto de esas necesidades públicas que garantizan el bienestar social y hacen presente el Estado social, recaiga en las Comunidades Autónomas. Esa distribución y asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas ha provocado la descentralización económico-financiera del gasto público derivado del Estado del bienestar en las Comunidades Autónomas, referido a algunos servicios públicos fundamentales como por ejemplo, sanidad, educación y servicios sociales.

La financiación del denominado Estado de bienestar ha estado condicionada por dos variables muy diferentes que han incidido en el desarrollo de las políticas sociales por parte de las Administraciones Públicas encargadas de su gestión. Me estoy refiriendo al factor socio-demográfico que viene influyendo de manera decisiva en el gasto social, y a la financiación del gasto social de las Comunidades Autónomas provocada por la crisis económica y las dificultades de financiación derivadas de la crisis financiera, lo cual ha afectado de manera evidente al cumplimiento de las obligaciones públicas de las Administraciones Públicas, señaladamente de las Comunidades Autónomas, y al pago de sus proveedores, en lo referente a las necesidades que configuran el Estado de Bienestar.

El panorama demográfico descrito resulta de ineludible planteamiento para valorar el efecto que este factor despliega en el gasto público autonómico. Aunque es cierto que no puede considerarse como el único argumento explicativo de la evolución del gasto público autonómico, sí creo que constituye un elemento esencial en la configuración funcional del gasto que conforma el denominado Estado de Bienestar.

Las Comunidades Autónomas están sujetas a las reglas presupuestarias derivadas del modelo de estabilidad presupuestaria que viene establecido en nuestro ordenamiento jurídico. Se ha observado una evolución negativa del déficit público global y autonómico a partir del año 2008 que se

mantiene en los siguientes años, si bien puede observarse una clara tendencia hacia la consecución del déficit límite del 3%. Algo similar ocurre con el nivel de deuda pública de las Comunidades Autónomas. La evolución en los últimos años del nivel de deuda pública de las Administraciones Públicas en España es claramente al alza, muy por encima del límite del 60% PIB fijado por la normativa de referencia. El aumento vertiginoso de la deuda pública se produce a partir del año 2007, creciendo de manera rápida y sostenida hasta el año 2014 en el que se puede apreciar una tendencia hacia la moderación e incluso hacia la reducción. Los últimos datos referidos al año 2016 muestran la desviación del objetivo de deuda pública frente a los datos reales de la deuda pública de cada Comunidad Autónoma. Los objetivos de deuda pública establecidos por acuerdo de Consejo de Ministros aún están lejos de alcanzarse por la mayoría de las Comunidades Autónomas, confirmando la tendencia al alza en los últimos años del nivel de endeudamiento público. En el caso de la Comunidad Valenciana, la desviación sobre el objetivo de deuda es especialmente destacable, ya no sólo en términos relativos sino en términos absolutos. El gasto público autonómico en sanidad sigue siendo la parte más importante desde el punto de vista funcional del importe total de los Presupuestos autonómicos y señaladamente del Presupuesto de la Comunidad Valenciana. La evolución de tales gastos, en consonancia con la estructura demográfica y la tasa de dependencia en la Comunidad Valenciana, es al alza; esto es, existe un incremento en los créditos presupuestarios destinados a la satisfacción de tales necesidades públicas.

La forma de afrontar tal situación ha sido la de establecer por parte del legislador, unos mecanismos extraordinarios de financiación que tienen como finalidad primordial la de promover la recuperación económica y la de contribuir a la creación de riqueza y empleo. Por un lado está el mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de servicios de las Comunidades Autónomas; mecanismo que se estructuró en tres fases sucesivas para atender el pago de obligaciones pendientes mediante operaciones de crédito. Por otro lado, el legislador instrumentó mecanismos de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas con la finalidad de atender los vencimientos de deuda así como para obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa, si bien garantizando el último destino de esa financiación al pago a proveedores.

Todos estos mecanismos han sido objeto de distribución entre las Comunidades Autónomas que lo han solicitado y necesitado, siendo la Comunidad Valenciana la segunda Comunidad Autónoma que más financiación mediante esta vía ha recibido. Además en todos los mecanismos extraordinarios de financiación descritos el importe esencial ha sido destinado al denominado gasto vinculado al Estado del Bienestar, esto es, sanidad, educación y servicios sociales. Ello demuestra que la

sostenibilidad financiera del Estado de Bienestar en las Comunidades Autónomas, y en particular en la Comunidad Valenciana ha sido instrumentada de manera eficaz a través de los mecanismos extraordinarios de financiación regulados esencialmente por el Real Decreto-Ley 17/2014 de 26 diciembre.

Bibliografía

- AIRF: AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL: *Informe sobre los Presupuestos de las Administraciones Públicas para 2017. Comunidad Valenciana*
 - *Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para las Comunidades Autónomas*. 2016.
- CUENCA, A.: «Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España», *Cuadernos de Información económica*, nº 252, 2016.
 - «Las Comunidades Autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», en *Cuadernos de Información económica*, nº 246, 2015.
- DE LA FUENTE, A.: «Estado de bienestar y Estado autonómico», *Instituto de Análisis Económico, CSIC*, noviembre de 2009
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ/LÓPEZ DEL PASO/RUEDA LÓPEZ: «Un análisis comparado del gasto público autonómico», en *Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de las Autonomías*, nº 10
- GIL RUIZ-ESPARZA/IGLESIAS QUINTANA: «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 47, 2007
- LÓPEZ DÍAZ, A.: «Gasto público autonómico y estabilidad presupuestaria», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n 61, 2016
 - «La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España», *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 157, 2013
- MARTÍNEZ GINER, L.A.: «El principio de justicia en materia de gasto público y la estabilidad presupuestaria», en *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, nº 115, 2002.
- NAVARRO FAURE, A.: «La conciliación entre la estabilidad presupuestaria y la Hacienda autonómica social», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n 61, 2016,
- RUIZ ALMENDRAL/ CUENCA, A.: «Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución», en *Cuadernos de Información Económica*, nº 241, 2014,
- SECRETARIA GENERAL DE COORDINACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL: *Informe sobre los mecanismos de financiación de las Comunidades Autó-*

nomas (Balance 2012-2015). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA INTERNACIONAL: «El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea», *Boletín Económico del ICE*, nº 3022, 2012

Resumen

En este trabajo se afronta el estudio de la evolución del gasto público autonómico vinculado con las necesidades públicas del Estado de bienestar, así como los mecanismos de financiación extraordinarios que han permitido atender el gasto social, con pleno sometimiento a las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera aplicables a las Comunidades Autónomas. De los datos obtenidos podemos señalar que el factor demográfico y los factores de dependencia son elementos que inciden claramente en el progresivo aumento del gasto social en las Comunidades Autónomas. Además, se ha constatado que el destino funcional de la financiación mediante los fondos y mecanismos de financiación habilitados por el Estado se destinan esencialmente al gasto sanitario y en una media relevante al gasto social en general.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad financiera, estabilidad presupuestaria, gasto social, Estado de bienestar, deuda pública, autonomía, fondos de liquidez.